

# EL INSTRUMENTO NEXT GENERATION EU Y LA COLABORACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO: VIEJOS RETOS Y NUEVAS OPORTUNIDADES<sup>1</sup>

## The European Union Recovery Instrument and intergovernmental collaboration in the Autonomous State: Old challenges and new opportunities

ANDRÉS LEAL MARCOS

Gobierno de Aragón  
aleal@aragon.es

EDUARDO SANZ-ARCEGA

Universidad de Zaragoza  
esanzarcega@unizar.es

### *Cómo citar/Citation*

Leal Marcos, A. y Sanz-Arcega, E. (2025).

El instrumento Next Generation EU y la colaboración en el Estado autonómico: viejos retos y nuevas oportunidades.

*Revista de Estudios Políticos*, 210, 233-265.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.210.08>

### **Resumen**

Este trabajo analiza constitucionalmente las relaciones intergubernamentales de colaboración entre el Estado central y las comunidades autónomas desarrolladas al calor del despliegue del Instrumento Next Generation EU, indagando las propias posibilidades y límites de los mecanismos colaborativos. Metodológicamente, estas páginas se edifican sobre la doctrina constitucional en torno al principio de colaboración que se complementa, de un lado, con los desarrollos del federalismo fiscal en lo que hace a la evidencia empírica asociada al diseño de las transferencias intergubernamentales, cual resultan los fondos europeos no reembolsables; y, de otro lado, con el

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Isabel M. Giménez Sánchez y a Tomás de la Quadra-Salcedo Janini la oportunidad de poder someter a consideración el trabajo para este número especial. Eduardo Sanz-Arcega también desea agradecer la financiación recibida del grupo de investigación Economía Pública (proyecto S23\_23R).

contexto y fines socioeconómicos predicables del propio instrumento. A results de los fundamentos expuestos, no parece poder inferirse a priori y de forma genérica una técnica de colaboración prevalente, pero sí tanto un papel coordinador destacado para el Estado central, que a tenor de la praxis parece haberse ejercido observando el principio de proporcionalidad, como una cooperación informal en la ejecución de los fondos entre el Estado central y las CC. AA. En todo caso, debe asumirse como correlato a la discrecionalidad estatal respecto del MRR las críticas autonómicas sobre su participación financiera individual, aunque no respecto de su autonomía para seleccionar proyectos con estos créditos asignados territorializadamente.

### **Palabras clave**

Instrumento Next Generation EU; principio de colaboración; Estado autonómico; federalismo fiscal; emergencia socioeconómica; COVID-19.

### **Abstract**

This paper examines the constitutional suitability of the intergovernmental collaborative relations between the central State and the Autonomous Communities developed in the context of the deployment of the Next Generation EU Instrument, exploring both the potential and the limitations of collaborative techniques. Methodologically, the analysis builds on constitutional doctrine regarding the principle of collaboration, enriched on the one hand by developments in fiscal federalism—particularly with regard to empirical evidence associated with the design of intergovernmental transfers, such as non-repayable funds—and on the other by the socio-economic context and objectives inherent to the Instrument itself. Based on the outlined foundations, no general or prevailing collaborative technique can be inferred; however, a proportionately significant coordinating role for the central State, along with informal cooperation in the implementation of the funds, can clearly be identified. In any case, as a corollary to the State's discretion over the Recovery and Resilience Facility (RRF), regional criticisms regarding their individual financial participation must be acknowledged—though not in relation to their autonomy to select projects financed with territorially allocated funds.

### **Keywords**

The European Union Recovery Instrument Next Generation EU; Principle of Collaboration; Autonomous State; Fiscal federalism; socioeconomic emergency; COVID-19.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. A VUELTAS CON LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE COLABORACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO. III. EL INSTRUMENTO NEXT GENERATION EU Y LAS POSIBILIDADES PARA LA COLABORACIÓN: 1. El contexto económico-presupuestario y el diseño general de los nuevos fondos. 2. El Instrumento Next Generation EU y las posibilidades para la colaboración desde la óptica del federalismo fiscal. 3. Una mirada a la praxis: la colaboración en el despliegue del Instrumento Next Generation EU. IV. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La crisis pandémica global precipitada por la irrupción de la COVID-19 motivó una respuesta económica de la Unión Europea a una escala sin precedentes. Muy al contrario de lo acaecido tras el estallido de la Gran Recesión, la acción individual de los distintos Estados es respaldada desde el inicio, además de por la suspensión de las reglas fiscales, por la adopción de medidas monetarias y fiscales expansivas tomadas en el seno de las instituciones de la Unión.

Mientras el Banco Central Europeo desarrolla una política monetaria que comprende no solo rebajas en los tipos de interés y ventanas de liquidez, sino también la adquisición de deuda pública de los diferentes Estados en el mercado secundario, la Comisión lidera el desarrollo del mayor programa de estímulo fiscal contracíclico conocido hasta la fecha<sup>2</sup>, el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea<sup>3</sup>, comúnmente denominado Next Generation EU, y que consta de dos elementos principales (Comisión Europea, 2021; Navarro Molinés, 2021a; Murillo-García y García-Nicolás, 2022). De un lado, se inyectan recursos adicionales al Marco Financiero Plurianual 2014-2020 bajo la rúbrica REACT-EU con el objetivo de incrementar los fondos de

---

<sup>2</sup> Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020).

<sup>3</sup> Según la denominación contenida en el art. 1 del Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

acción directa, fundamentalmente para combatir la emergencia sanitaria<sup>4</sup>. Y, de otro lado, se constituye el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR, en adelante), con vocación de incidir a medio y largo plazo en una transformación estructural de la economía<sup>5</sup>.

Para el despliegue del MRR, los Estados de la Unión tienen que aprobar planes nacionales que, a su vez, deben ser evaluados positivamente por la Comisión y aprobados finalmente por el Consejo<sup>6</sup>. Siguiendo esta hoja de ruta, en el caso de España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021 se aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR, en lo sucesivo)<sup>7</sup>, evaluado positivamente por la Comisión y aprobado por la Decisión de Ejecución del Consejo de 16 de junio de 2021.

Enmarcado en este contexto y desde el punto de vista de España, de los nuevos programas de inversiones emergen, al menos, tres retos concatenados, y acaso largamente conocidos (que, además, en esta ocasión vienen conviviendo con una situación de emergencia presupuestaria). En primer lugar, la magnitud y transversalidad de los objetivos de los nuevos fondos europeos convierte en insoslayable que para su canalización participen de una u otra manera los diferentes niveles territoriales de la Administración.

Por ello, y, en segundo lugar, la capacidad de gestión administrativa requerida en aras de que los recursos de los nuevos fondos sean efectivamente transferidos eleva las exigencias operativas de todas las Administraciones, dada la celeridad inherente a los procedimientos que delinear, especialmente, el MRR<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Art. 1 del Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE).

<sup>5</sup> Art. 3 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

<sup>6</sup> De acuerdo con el capítulo III del Reglamento (UE) 2021/241.

<sup>7</sup> A su vez, de acuerdo con las prescripciones de los arts. 12 y 13 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR (Gobierno de España, 2021, disponible en: <https://bit.ly/42MqnzM>).

<sup>8</sup> Los fondos REACT-EU, al menos, se asientan sobre «la arquitectura normativa y técnica del periodo 2014-2020 [...] que ha evitado, específicamente para estos fondos, tener que acometer una regularización jurídica e instrumental que hubiera imposibilitado, a buen seguro, la puesta en marcha de estos primeros créditos comunitarios financiados con una tasa del 100 % respecto del gasto público ejecutado»

(Tribunal de Cuentas Europeo, 2024). Lo cual, a renglón seguido, también condiciona la propia capacidad de participación que a título individual ostenta cada Administración y que resulta muy heterogénea incluso entre las diferentes realidades institucionales que componen un mismo nivel territorial del Estado.

A consecuencia de todo lo expuesto, en tercer lugar, el éxito en el despliegue de los nuevos fondos europeos en un contexto de crisis descansa, en última instancia, en una configuración eficaz de las relaciones interadministrativas, de una gobernanza multinivel<sup>9</sup>, que, a semejanza de la tendencia que se observa en otras realidades descentralizadas, coloca en la práctica el foco de la colaboración en las relaciones intergubernamentales (Tajadura, 2018: 554; Alda-Fernández y Ramos, 2024).

Una colaboración, por otra parte, que debe compadecerse con la distribución competencial vigente a nivel interno y, por consiguiente, que puede adoptar diferentes manifestaciones jurídicas en función del ámbito concreto de que se trate, aun en el marco de una misma materia<sup>10</sup>. Pero es que, además, las propias relaciones intergubernamentales constituyen «un ámbito en donde existe una gran riqueza y flexibilidad terminológica, de tal forma que hay conceptos (cooperación, colaboración, coordinación) que unas veces se usan como sinónimos y otras como género o como especie, o pueden entenderse en sentido amplio o más estricto o técnico, o su sentido se matiza con otros como participación o inordinación» (Gálvez Muñoz, en Caamaño *et al.*, 2022: 24; en el mismo sentido, Fernández Alles, en Caamaño *et al.*, 2022: 21)<sup>11</sup>. Y, por otra parte, los propios instrumentos técnicos y orgánicos a través de los que se canalizan las relaciones intergubernamentales resultan,

---

(Navarro Molinés, 2021a: 51). Junto con la admisión de la retroactividad de la elegibilidad de los gastos desde el 1 de febrero de 2020, ambos caracteres persiguen aliviar las tensiones presupuestarias (en el caso español, en particular, de las CC. AA.), por lo que los recursos del REACT-EU se erigen en una suerte de puente entre la primera respuesta de emergencia a la crisis y la recuperación apoyada a largo plazo para el período 2021-2027.

Sobre el cambio de paradigma en la gestión del MRR véase, por ejemplo, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR.

<sup>9</sup> Siguiendo las recomendaciones teleológicas de la Unión Europea, así se desprende del Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, *La gobernanza europea. Un libro blanco*, COM [2001] 428 final).

<sup>10</sup> Cual resulta, por ejemplo, el ámbito medioambiental (Alberton, 2020: 8).

<sup>11</sup> Una laxitud conceptual que también se predica del Derecho administrativo, por cuanto se reconoce que «la doctrina mayoritaria suele asimilar los conceptos de colaboración y cooperación» (Zambonino, 2018: 236). Cuestión, por otra parte, que también queda influida por la regulación positiva de las relaciones interadministrativas

en no pocos casos, verbigracia en el de las conferencias sectoriales, «ambivalentes» (García Morales, 2009: 51)<sup>12</sup>.

En este punto, a pesar de que la colaboración personifica el frontispicio del edificio relacional que, en el caso de España, dimanaría del principio constitucional de solidaridad, los tres retos anteriormente enumerados parecen mantenerse incólumes al paso del tiempo. No por casualidad, la búsqueda de la asimetría en detrimento de la homogeneidad, la bilateralidad frente a la multilateralidad, la ausencia de una cultura política colaborativa, ni formal ni material (a modo de sendos y respectivos ejemplos, Montilla Martos, 2011: 161; Caamaño, en Caamaño *et al.*, 2022: 18), o la escasa cooperación horizontal regional<sup>13</sup> son carencias que la doctrina viene identificando como lastres en contra de una mayor colaboración y, por tanto, de la eficacia del Estado autonómico<sup>14</sup>.

Una renuencia a la colaboración, a mayor abundamiento, trasladable a la valoración emitida tanto por la doctrina jurídica como por la literatura económica en relación con el despliegue de los nuevos fondos europeos. Dicho con otras palabras, el déficit de participación de las comunidades autónomas en los asuntos europeos que se venía aduciendo (ilustrativamente, García Morales, 2009: 72; Tajadura, 2010b: 242, y 2018: 555; Montilla Martos, 2011: 167<sup>15</sup>) mantiene genéricamente su vigencia en lo que se refiere

---

quedan reguladas en el título III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015).

<sup>12</sup> Y ello, con independencia de que el literal de la ley los configure *prima facie* como instrumentos de cooperación (sirva como ejemplo Navaltropo, 2024: 9).

<sup>13</sup> No en vano, «no se ha llegado a plantear nunca en el Estado autonómico un convenio entre todas las CC.AA. Eso es algo insólito en el Derecho Comparado, donde este tipo de instrumentos son muy habituales, sobre todo para evitar el riesgo de recentralización por la recuperación de competencias que pueda realizar el Estado ante la inactividad de los entes territoriales» (García Morales, 2009: 92). En el mismo sentido, ilustrativa deviene la propia anécdota que supuso la formación horizontal de la Conferencia de Presidentes, en clara contraposición con las propuestas doctrinales acerca de la oportunidad de su existencia (Tajadura, 2018).

<sup>14</sup> Como se ha apuntado, la doctrina es muy abundante y sustancialmente pacífica en la identificación de rémoras a la colaboración intergubernamental. Véase, a título de ilustración, desarrollos sobre la renuencia a la homogeneidad (González Ayala, 2009: 22), la asimetría como anhelo inherente al modelo autonómico (Pradera, 1993) y, desde una perspectiva más general, la falta de confianza y el papel disgregador de los nacionalismos (Caamaño *et al.*, 2022; Alberton, 2020: 15-16).

<sup>15</sup> En concreto, este autor recoge cómo en «la propia STC 31/2010, la participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma ha de tener lugar

a los recursos provenientes del Instrumento Next Generation EU<sup>16</sup>. Ahora bien, a pesar del lugar común que supone aducir la falta de colaboración entre el Estado central y las comunidades autónomas, sintomático resulta, a su vez, que incluso los estatutos de segunda generación no marcasen un punto de inflexión positivo en la regulación de las relaciones de colaboración, ni respecto del Estado central o la Unión Europea, ni en lo que hace a la colaboración interregional (Montilla Martos, 2011: 156)<sup>17</sup>.

Así las cosas, el objetivo de este trabajo es contribuir al análisis constitucional de las relaciones intergubernamentales de colaboración desarrolladas al calor del despliegue de los nuevos instrumentos financieros europeos en el Estado autonómico, extendiendo la discusión acerca de las propias posibilidades y límites de los mecanismos colaborativos. En este punto, empero, debe reconocerse que, para poder mantener la discusión dentro de unos límites manejables, resulta necesario circunscribir el objeto de estudio. En nuestro caso, dada la mayor atención que concita entre la doctrina, hemos acotado el análisis a la dinámica relacional entre el Estado central y las comunidades autónomas<sup>18</sup>.

Metodológicamente, estas páginas se edifican sobre la doctrina constitucional en torno al principio de colaboración. Una doctrina que tratamos de cohonestar, en primer lugar, con los desarrollos del federalismo fiscal en lo que hace a la evidencia empírica asociada al diseño de las transferencias intergubernamentales, cual resultan los fondos europeos no reembolsables; y, en segundo lugar, con el contexto y fines socioeconómicos predicables del nacimiento de los propios fondos que integran el Instrumento Next Generation EU.

---

en los concretos términos que establezca la legislación del Estado (FJ 122), pero esa legislación del Estado [aún] no existe» (Montilla Martos, 2011: 167).

<sup>16</sup> Desde el punto de vista de la doctrina jurídica, véase Gimeno Feliu (2022). Con perspectiva económica, sirvan como ejemplos los trabajos de Hidalgo (2021: 7), Baena *et al.* (Coord., 2023: 7) o Fernández Leiceaga y Lago-Peñas (2024: 6).

<sup>17</sup> También haciéndose eco de una oportunidad perdida al hilo de la técnica jurídica de los estatutos de segunda generación, véase Tajadura (2010b: 220).

<sup>18</sup> No en vano, la importancia de las entidades locales no es en absoluto baladí, por cuanto, como ha ocurrido, el desarrollo de un PERTE, por ejemplo, puede depender de la concesión de una licencia municipal, con independencia que, en términos cuantitativos de fondos asignados, las entidades locales hayan gestionado alrededor del 10 % del total, según se desprende del Observatorio Interactivo del PRTR de la AIReF (<https://is.gd/XmEtAl>; última consulta, 10/4/2025). O también, a mayor abundamiento, los propios objetivos de transformación del tejido productivo podrían haber observado un incremento en las relaciones de colaboración entre comunidades autónomas, lo que tampoco ha ocurrido.

A resultas de la aproximación metodológica realizada que, a nuestro juicio, permite incorporar criterios adicionales para la interpretación jurídica, no parece poder inferirse *a priori* y de forma genérica una técnica de colaboración prevalente. Antes al contrario, solo a partir de una consideración conjunta tanto del procedimiento que preside la distribución de recursos entre las comunidades autónomas como de la naturaleza de los proyectos a financiar a tenor de cada reparto será posible inferir la eventual mayor o menor bondad constitucional del concreto mecanismo colaborativo subyacente.

A nuestro juicio, sí resulta constitucionalmente plausible asignar un papel coordinador destacado para el Estado central, que a tenor de la praxis parece haberse ejercido observando el principio de proporcionalidad. En todo caso, debe asumirse como correlato a la discrecionalidad estatal en el caso del MRR las eventuales críticas autonómicas acerca de los criterios que presiden la participación financiera regional individual, especialmente por lo que hace a los criterios para la territorialización de créditos (pero no así a la autonomía de las comunidades autónomas para seleccionar proyectos con estos créditos asignados).

La estructura del trabajo es como sigue. Tras esta introducción, la siguiente sección ofrece una panorámica sobre la doctrina constitucional acerca de las relaciones de colaboración en el Estado autonómico. La tercera sección analiza las posibilidades para la colaboración en el marco del despliegue del Instrumento Next Generation EU. La última sección presenta las consideraciones finales.

## II. A VUELTAS CON LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE COLABORACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Las relaciones intergubernamentales representan la clave de bóveda sobre la que se asienta la eficacia de la acción del Estado, especialmente en contextos descentralizados (sirvan como ejemplos Hankla, 2009; Blanco Valdés, 2012; Ridaura, 2013: 218; OCDE, 2019; Weaver, 2020; Goelzhauser y Konisky, 2020; Tajadura, en Caamaño *et al.*, 2022: 27; Garrido Mayol y Vidal Beltrán, 2023)<sup>19</sup>. De hecho, con independencia del número de niveles territoriales que existan, y aun de la forma más o menos descentralizada, acaso federal, que profile los contornos del edificio de la Administración, la interrelación entre personal y órganos públicos no jerárquicamente dependientes es inherente a cualquier realidad estatal<sup>20</sup>. Esta necesidad de interrelación, que además

<sup>19</sup> De nuevo, esa apuesta por la gobernanza multinivel ha tiempo que fue hecha suya por la Unión Europea (COM [2001] 428 final).

<sup>20</sup> Con palabras del Tribunal Constitucional, «la concurrencia de intereses u objetivos diversos encomendados a órganos o entes distintos en un procedimiento de actuación

devendrá más acuciante cuanto menor claridad exista en la distribución del poder estatal entre diferentes niveles territoriales, se acrecienta en contextos de crisis, como el desencadenado por la COVID-19, en los que la magnitud financiera del embate coloca de forma natural el foco mutualizador sobre el nivel territorial superior de la Administración (Musgrave, 1959; OCDE, 2021; Herrero Alcalde y Lago-Peñas, 2024).

En el caso de España, desde el punto de vista del Derecho positivo, la distribución competencial directamente deducible de la Constitución (en mayor medida aún, si se toma en consideración el bloque de constitucionalidad) entroniza un federalismo colaborativo, pues personifica una interdependencia entre los diferentes niveles territoriales de la Administración para el logro de una mayor eficacia de la acción pública; y ello, tanto desde una perspectiva vertical como horizontal (Tajadura, 2010a: 58; 2010b: 207)<sup>21</sup>.

En este punto —a pesar de la flexibilidad terminológica que asume la técnica jurídica al articular las relaciones intergubernamentales relativas al ejercicio de competencias en este trabajo—, centrado en las relaciones de colaboración, creemos oportuno desbrozar estas y seguir la doctrina que afirma que la colaboración, como se ha anticipado, resulta dimanante del principio de solidaridad<sup>22</sup>, y «afecta al ejercicio de las competencias básicamente a través

---

pública que requiere una cierta unidad de acción es relativamente frecuente tanto en las relaciones orgánicas dentro de una misma Administración, como en las que tienen lugar entre entes territoriales distintos» (STC 67/1996, FJ 2).

<sup>21</sup> De hecho, «el sistema de descentralización no puede funcionar únicamente de acuerdo con el criterio de la «competencia exclusiva» y que, por tanto, ha de recurrir también a la noción de competencias compartidas, concurrentes o conjuntas» (Tajadura, 2010a: 52), verbigracia ante embates transversales, como la pandemia o el cambio climático —sirvan como sendos ejemplos que incluyen análisis sobre el impacto constitucional de estos últimos Álvarez Vélez (2023) o González Ríos (2024)—. Así lo entiende el Tribunal constitucional, cuya jurisprudencia ha sido sintetizada como sigue: «a) la colaboración es un principio «que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución (STC 80/1985); b) la colaboración es el criterio informador que debe presidir las relaciones entre el Estado y las CC.AA. en beneficio recíproco de ambos (STC 64/1982); c) el deber de colaboración, al que están sometidas recíprocamente el Estado y las CC.AA. no implica extensión alguna de las competencias estatales (STC 18/1982); d) el Estado no puede tratar de imponer el deber de colaboración mediante la adopción de medidas coercitivas sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las CC.AA. competentes, que por esta vía participan en formación de la voluntad estatal (STC 18/1982)» (Montilla Martos, 2011: 158).

<sup>22</sup> Tal y como pacíficamente refiere la doctrina, ilustrativamente, Pérez Moreno (1978: 711); Montero Rodríguez (1988: 1261), y Galera (2023: 182). También, aunque

de tres mecanismos, que dan lugar a tres tipos distintos de relaciones: *el auxilio* —o colaboración en sentido estricto—, *la coordinación y la cooperación*» (Albertí, 1985: 139, la cursiva es original; en el mismo sentido, Díez Bueso, en Caamaño *et al.*, 2022: 58; Montilla Martos, en Caamaño *et al.*, 2022: 26). A continuación, se desarrolla sucintamente la aproximación a cada uno de los tres mecanismos de colaboración expuestos para, sin solución de continuidad, ahondar en la colaboración financiera, dado el objetivo del presente trabajo ligado al Instrumento Next Generation EU.

Así las cosas, comenzando por el auxilio o colaboración en sentido estricto, éste fue configurado tempranamente por el Tribunal Constitucional como un *deber general* (Albertí, 1985: 139; en cursiva en el original) que, de hecho, «no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, FJ 14). Un deber que, no obstante pueda ser juridificado<sup>23</sup>, se ha afirmado que puede resultar asimismo ampliado por el Tribunal más allá del literal de la legislación (Tajadura, 2010a: 45).

Por el contrario, tanto la coordinación como la cooperación únicamente resultan preceptivas cuando así lo establece la Constitución o el bloque de constitucionalidad, siendo análogamente y, *a contrario*, facultativas (Albertí, 1985: 140). De ahí, en consecuencia, que tanto en el caso de la coordinación como en el de la cooperación facultativas el Tribunal Constitucional acoge que puedan personificarse en acciones que devengan meras «declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación» (STC 44/1986, FJ 3)<sup>24</sup>. Pero, incluso en el caso en el que el ejercicio cooperativo o coordinatorio de competencias se juridifique en un instrumento, la cualidad inherente a la naturaleza facultativa es la capacidad de cualquier Administración involucrada para recuperar el pleno ejercicio de la competencia de que se trate.

Sobre la base de lo anterior y, específicamente en relación con la coordinación, cuando ésta se encuentra presente al máximo nivel normativo «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del

---

resulta conexo al principio de solidaridad, se ha afirmado como fundamento la lealtad constitucional (Cruz Allí, 1997). Y todo ello, sin perjuicio de que la colaboración no sea explícitamente recogida por el art. 103 CE.

<sup>23</sup> Con base en la legislación vigente, sirva como ejemplo el art. 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>24</sup> O, incluso, en el marco de una cooperación para rebajar la conflictividad (sirva como ejemplo reciente de esta cuestión el trabajo de De la Quadra-Salcedo Janini, 2021).

sistema» (STC 32/1983, FJ 2)<sup>25</sup>. En sentido material, la coordinación se revela, en la praxis, «como una competencia sustantiva muy difícilmente diferenciable de la competencia estatal para establecer bases» (Albertí, 1985: 145). En el segundo caso, esto es, en el de la coordinación preceptiva en un sentido formal, esta se erige «en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de ensamblaje de las diversas competencias» (*ibid.*: 145-146).

De todo lo que —según ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional— se admite que «conlleva cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 214/1989, FJ 20 f). Además, tanto en su vertiente formal como material, la potestad de coordinación no puede alegarse como subterfugio instrumental para lograr una ampliación competencial (por todas; sirva como ejemplo la STC 227/1988, FJ 20 e).

Finalmente, por lo que hace a la cooperación, en otro orden de cosas, esta supone en sentido estricto el ejercicio mancomunado o coejercicio de competencias (por todos, ilustrativamente, Cruz Alli, 1997; Tajadura, 2010a: 47). En consecuencia, la cooperación implica consustancialmente una quiebra del principio de «independencia en la toma de decisiones competenciales» (Albertí, 1985: 156), por lo que aquella debe compadecerse con el sistema de distribución de poderes predicable de la Constitución y los estatutos de autonomía. De ahí que, por ejemplo, en el caso de la cooperación entre comunidades autónomas, el art. 145.2 CE dibuje los contornos y requisitos de la cooperación interregional<sup>26</sup>.

Por otra parte, a salvo de que, como ocurría en el caso de la coordinación, sea la Constitución o el bloque de constitucionalidad quienes impongan la cooperación<sup>27</sup>, esta solo emergerá cuando las diferentes instancias territoriales de poder voluntariamente acuerden un ejercicio mancomunado de competencias<sup>28</sup>; por lo que, dicho con otras palabras, en este ámbito no cabe

---

<sup>25</sup> La regulación vigente configura la coordinación en términos similares (*ex art. 140.1.e Ley 40/2015*).

<sup>26</sup> Un artículo, en este sentido, cuya inconcreción ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina. Véase al efecto, especialmente, el trabajo de González García (2009: 116), en el que se pone de manifiesto un ejemplo adicional de laxitud en la técnica jurídica sobre la colaboración intergubernamental, en este caso, acerca del alcance de convenios y acuerdos, así como un criterio doctrinal para distinguirlos.

<sup>27</sup> Admitiendo el Tribunal Constitucional, en este punto, «un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos» (STC 118/1998, FJ 12).

<sup>28</sup> Posición refrendada por la jurisprudencia constitucional. Sirva como ejemplo la STC 53/2017 FJ 8 b. En el mismo sentido queda configurada la definición en el art. 140.1.d) Ley 40/2015.

«inconstitucionalidad por omisión» (Tajadura, 2010a: 51). Además, lo anterior supone que la cooperación seguirá vigente en tanto en cuanto ninguna de las partes decida recabar unilateralmente el pleno ejercicio de la competencia que haya sido objeto de ejercicio mancomunado.

Sentado lo anterior, si en el marco de las técnicas de colaboración la coordinación impone la cautela de que ésta no sea utilizada como *vis atractiva* para incrementar el techo competencial<sup>29</sup>, los peligros asociados a la explotación de la cooperación, pacíficamente señalados por la doctrina, se refieren, de un lado, a la denominada «trampa del consenso», esto es, a la fosilización de los procesos de toma de decisiones debido a su rigidez; y, de otro lado, a la difuminación de la rendición de cuentas por parte de cada una de las Administraciones, diluida la visibilidad individualizada de sus acciones derivada del ejercicio conjunto (Albertí, 1985: 159-160; Caamaño, en Caamaño *et al.*, 2022:18).

Sobre la base de todo lo expuesto en lo atinente a los diferentes mecanismos en los que se plasma el principio de colaboración, en lo que sigue se va a colocar el foco en las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas respecto de la Unión Europea para, dado el objeto de estudio de este trabajo, dirigir la atención a la colaboración financiera entre ambas instancias territoriales del poder estatal. Al efecto, el punto de partida sobre la posición de las comunidades autónomas respecto del derecho de la Unión Europea puede sintetizarse como sigue: «a) la ejecución del derecho comunitario derivado en el ordenamiento interno debe interpretarse según los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las CC. AA.<sup>30</sup>; b) estos criterios no resultan alterados por el ingreso de España en la CE, ni por la promulgación de normas comunitarias pues no se ha cedido la competencia para modificar la distribución territorial interna<sup>31</sup>; c) el principio comunitario de autonomía institucional y procedimental implica el respeto, desde el derecho comunitario, al reparto interno de competencias y poderes; d) son las reglas internas de delimitación de competencias las que han de fundamentar la respuesta a las controversias suscitadas entre el Estado y las CC. AA. en la aplicación del derecho comunitario derivado; e) la

<sup>29</sup> Cuestión también advertida en la dinámica relacional CC.AA.-Entidades Locales (sirva como ejemplo el reciente trabajo de Cofrades, 2024).

<sup>30</sup> Esta doctrina es también aplicable en el caso de materias transversales a varios títulos competenciales, cual resulta el caso del cambio climático; la distribución competencial predicable de la Constitución y el bloque de constitucionalidad no se ve alterada (al efecto, véase STC 87/2019).

<sup>31</sup> Ilustrativamente, la competencia para dictar bases, en coherencia con lo anterior, tampoco queda influida por el derecho comunitario (STC 31/2010, FJ 123).

ejecución del derecho comunitario corresponde a quien «materialmente», o «naturalmente» (son los dos adverbios manejados por el Tribunal), ostenta la competencia según las reglas de derecho interno, puesto que no existe un título competencial específico para la ejecución del derecho comunitario; f) a las CC.AA. corresponde la ejecución de normas comunitarias en cuanto titular de competencias en el grado de intervención (desarrollo normativo o ejecución) que hayan fijado los respectivos Estatutos para esas materias competenciales» (Montilla Martos, 2011: 172); g) la posición de las CC.AA. en cuestiones atinentes a materias de su competencia no vincula al Estado (STC 31/2010, FFJJ 117 a 120), y h) la necesidad de colaboración intergubernamental que emerge en materia de fondos europeos (especialmente respecto de los recursos MRR), y cuya tarea en términos de reparto tienen parcialmente asignada las Conferencias Sectoriales, puede instrumentarse a través de mecanismos cooperativos o de coordinación, con desigual afección y bondad constitucional respecto del sistema de distribución competencial<sup>32</sup>.

En este sentido, de la síntesis anterior se desprenden dos consecuencias concatenadas en relación con los nuevos fondos europeos. De un lado, la *vis atractiva* que pudiere desearse derivar de los títulos horizontales es la que confrontaría constitucionalmente con las potestades autonómicas en el marco del despliegue del Instrumento Next Generation EU, fundamentalmente en relación con la importancia material del título horizontal de ordenación general de la actividad económica (art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE). De ahí que, para fijar su alcance, devenga crítica la argumentación acerca de la trascendencia económica, que, idealmente, pero en línea con jurisprudencia constitucional, debería poder ser predicable de forma directa<sup>33</sup>. No en vano, desde el punto de vista de la autonomía regional sigue vigente la advertencia de que «la colaboración financiera puede estar teniendo un impacto en el orden competencial en nuestro sistema. Se detectan problemas en la fase previa a la territorialización

---

<sup>32</sup> Al efecto, respecto del MRR atinente al Instrumento Next Generation EU, la Conferencia Sectorial PRTR supone colocar un remedio a la tradicional falta de articulación sistémica aducida de las conferencias sectoriales en materias transversales (ilustrativamente, García Morales, 2009: 72). Así, aquélla se crea por previsión legal como «órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y establecer mecanismos y vías de cooperación y coordinación en la implementación del Plan» (art. 19.1 Real Decreto-ley 36/2020). No obstante, el escasísimo número de reuniones que se han celebrado ofrece dudas sobre su virtualidad real.

<sup>33</sup> Sobre los pronunciamientos concretos en sede jurisprudencial que sintetizan esta posición, véase Montilla Martos (2011: 172).

de un crédito estatal, en concreto, en la escasa (incluso nula) participación de las CC.AA. en la determinación del carácter territorializable o no de una subvención» (García Morales, 2009: 60)<sup>34</sup>.

Y, de otro lado, en el caso de la colaboración financiera emerge con fuerza la propia ambivalencia funcional de las conferencias sectoriales, a tenor de la propia regulación contenida en la Ley 40/2015, pues dependiendo de si se trata de fondos jurificables a través de técnicas de cooperación o de coordinación, la posición jurídica de las CC.AA. cambia sustancialmente (*ex art.* 151 Ley 40/2015). En este sentido, y a tenor del citado precepto, en el marco de una relación de coordinación, el acuerdo alcanzado en la conferencia sectorial será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas, con independencia del sentido del voto que hayan manifestado. *A contrario*, en el caso de que se trate de acuerdos subsumibles en una relación de cooperación, aquellos solo serán de obligado cumplimiento para las Administraciones que los hayan suscrito.

Llegados a este punto, una vez perfilados los contornos de la colaboración en las relaciones intergubernamentales entre las comunidades autónomas y el Estado central en el ámbito de la Unión Europea, en lo que sigue se va a prestar una mayor atención a las relaciones de colaboración financiera entre ambas instancias territoriales de poder a fin de ofrecer pautas interpretativas adicionales acerca de las posibilidades tanto de la coordinación como de la cooperación. Así, el frontispicio del edificio relacional en materia financiera no puede desconocer, como punto de partida, que «es algo habitual en todos los sistemas federales que las relaciones intergubernamentales sirvan para la orientación desde el centro de políticas estatales a partir de incentivos económicos como las subvenciones condicionadas» (Sáenz Royo, 2013a: 47).

Al efecto, si bien en España la doctrina del poder de gasto (*spending power*) no tendría tradicionalmente espacio en las relaciones de colaboración financiera<sup>35</sup>, también se ha aducido, si bien no pacíficamente (véase, por ejemplo, Gimeno Feliu, 2022), que en el contexto del actual sistema de financiación no cabría oponer la tacha de inconstitucionalidad (de nuevo, Sáenz Royo, 2013a: 58). De lo anterior se desprende, *a contrario*, y a nuestro juicio, que el poder de gasto en el marco de un instrumento, como el Next Generation EU, que incluya proyectos cuya financiación —como ocurre— no puede ser atendida por las CC.AA., la eventual condicionalidad de la subvención

<sup>34</sup> La misma autora subraya las cautelas derivadas de la cofinanciación en el marco de la colaboración financiera.

<sup>35</sup> Tal y como viene señalando el Tribunal Constitucional (seminalmente, STC 13/1992).

debería superar, al menos, el test de proporcionalidad<sup>36</sup>. Un test que, a su vez, tendrá que ser cohonestado con el título horizontal ordenación general de la actividad económica (art. 149.1.13.º CE), pues en el caso de que el Estado no esté extralimitando su competencia, el poder de gasto debe ser admitido en tanto en cuanto no agote la voluntariedad de la región. En síntesis, y en línea con las prescripciones del art. 86 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, «en ámbitos de competencia exclusiva de las CC.AA., si el Estado no invoca título competencial genérico o específico sobre la misma, la asignación de los fondos debe quedar territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado, y asignarse directamente a las CC.AA. como transferencias corrientes» (García Morales, 2009: 61).

Por todo lo expuesto, la calificación jurídica y, por ende, la bondad constitucional sobre el contenido normativo que juridifique una relación de colaboración financiera en el marco del Instrumento Next Generation EU, pasará por un análisis del contexto presupuestario de las CC.AA., de los efectos económicos individuales y de conjunto de los proyectos a financiar y, finalmente, de los requerimientos procedimentales que el propio despliegue de los fondos exija. Al análisis de estos elementos, también a la luz de los desarrollos de federalismo fiscal, dirige su atención la siguiente sección.

### III. EL INSTRUMENTO NEXT GENERATION EU Y LAS POSIBILIDADES PARA LA COLABORACIÓN

El objetivo de esta sección se orienta al análisis constitucional de las relaciones intergubernamentales de colaboración entre el Estado central y las comunidades autónomas que personifican el despliegue del Instrumento Next Generation EU. A tal fin, el razonamiento se construye a partir de la consideración de dos cuestiones que, a nuestro juicio, devienen imprescindibles para la interpretación jurídica. De un lado, creemos que resulta pertinente describir el contexto y diseño que alumbra los fondos Next Generation EU. De otro lado, entendemos que debe incorporarse la perspectiva de federalismo fiscal, cuyos desarrollos ofrecen evidencia empírica acerca de las mejores prácticas para el diseño de transferencias intergubernamentales cuya tipología se asemeje a los Next Generation EU.

Sobre la base de las dos cuestiones anteriores, el tercer subapartado se adentra ya en la descripción de los procedimientos fundamentales que están

---

<sup>36</sup> Dicho de otro modo, clave resulta analizar si existe algún margen de maniobra para las CC.AA. al calor del principio de subsidiariedad (Navarro Molinés, 2021b: 464).

presidiendo el despliegue del Instrumento Next Generation EU, tratando de ofrecer un análisis constitucional acerca de la eventual idoneidad de las relaciones de colaboración intergubernamentales subyacentes.

## 1. EL CONTEXTO ECONÓMICO-PRESUPUESTARIO Y EL DISEÑO GENERAL DE LOS NUEVOS FONDOS

La emergencia sanitaria precipitada por la irrupción de la COVID-19 paralizó la actividad económica mundial a una escala sin precedentes en tiempos de paz desde que existen registros estadísticos. En el caso de España, una de las economías desarrolladas más afectadas debido a su estructura económica dependiente en mayor medida de actividades relacionadas con la movilidad y la reunión de personas, la respuesta a la crisis pandémica debía darse en un contexto de finanzas públicas aún frágiles por la herencia de la Gran Recesión (respectivamente, a modo de ilustración, Blanco *et al.*, 2021; Romero-Jordán y Sanz-Sanz, 2021).

Así pues, en nuestro país la fuerte contracción de la actividad y, por ende, de la recaudación impositiva, debía convivir con una necesidad perentoria de acción por parte de todas las Administraciones para hacer frente al embate pandémico. Y ello, a mayor abundamiento, en un contexto en el que el sector público español en su conjunto adolece de una insuficiencia estructural de ingresos públicos y de un elevado nivel de deuda (incluso teniendo en cuenta la suspensión de las reglas fiscales)<sup>37</sup>.

Enmarcado en las coordenadas expuestas, y teniendo en cuenta que la delicada salud de las finanzas públicas españolas resultaba predicable también de las cuentas públicas de otros Estados de la Unión Europea (Armendariz *et al.*, 2024), el Instrumento Next Generation EU se configura como un instrumento financiero primordial para apoyar las inversiones y reformas que la economía europea debía afrontar para su reconstrucción<sup>38</sup>. Si en el caso de los

---

<sup>37</sup> Dos años después, y desde entonces, la invasión rusa de Ucrania eleva aún más la presión sobre las cuentas públicas (AIReF, 2025), a las que necesariamente deben añadir también los nuevos compromisos en materia de Defensa.

<sup>38</sup> Así se desprende de sus objetivos, que específicamente se fijan en: «a) medidas para restablecer el empleo y la creación de puestos de trabajo; b) medidas en forma de reformas e inversiones para revitalizar el potencial de crecimiento sostenible y de empleo con objeto de reforzar la cohesión entre los Estados miembros y aumentar su resiliencia; c) medidas para las empresas afectadas por el impacto económico de la crisis de la COVID-19, en particular las que beneficien a las pequeñas y medianas empresas, así como apoyo a la inversión en actividades que son esenciales para el refuerzo del crecimiento sostenible en la Unión, incluida la inversión financiera

Estados de la Unión el liderazgo financiero a nivel nacional lo asume el nivel territorial superior de la Administración<sup>39</sup>, desde el punto de vista europeo serán las instituciones comunitarias las que impulsen la reactivación a través de los recursos Next Generation EU.

Sobre la base del contexto sanitario y presupuestario anticipado, el Instrumento Next Generation EU se construye, cuantitativa y fundamentalmente, sobre dos pilares: a corto plazo, con las posibilidades que ofrecen los fondos REACT-EU; y a medio y largo plazo, con los recursos incluidos en el MRR. A continuación, se detallan sucintamente los caracteres que describen el diseño de cada uno de estos mecanismos.

Por lo que hace al primero de los mencionados, los recursos REACT-EU (47,5 miles de millones de euros) se configuran como dotaciones económicas «adicionales para 2021 y 2022, procedentes del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, [que] prestarán asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía»<sup>40</sup>. A tal fin, a nivel europeo los criterios de reparto de los recursos REACT-EU tienen precisamente en cuenta la afección que la pandemia impuso sobre el PIB y el desempleo, tanto general como juvenil<sup>41</sup>, de cada Estado. Revelador sobre el impacto de la COVID-19 en España resulta que a nuestro país le fueran asignados cerca de 14,5 miles de millones de euros (inicialmente 12,5), más de una cuarta parte de la dotación total.

---

directa en empresas; d) medidas para la investigación y la innovación en respuesta a la crisis de la COVID-19; e) medidas para aumentar el nivel de preparación de la Unión frente a situaciones de crisis y permitir una respuesta rápida y efectiva de la Unión cuando se produzcan emergencias graves, incluidas medidas como el almacenamiento de suministros y material médico esenciales y la adquisición de las infraestructuras necesarias para proporcionar una respuesta rápida a la crisis; f) medidas para garantizar que una transición justa hacia una economía neutra desde el punto de vista climático no se vea minada por la crisis de la COVID-19; g) medidas para hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19 en la agricultura y el desarrollo rural» (art. 1.2 Reglamento (UE) 2020/2094).

<sup>39</sup> Se trata de un resultado, como se ha anticipado en la sección introductoria, predicable a nivel global (de nuevo, Herrero Alcalde y Lago-Peñas, 2024). Sobre el caso español, sintomáticas resultan las cifras de los saldos presupuestarios por niveles territoriales que, por ejemplo, se manejaban en 2021, y que refieren Romero-Jordán y Sanz-Sanz (2021).

<sup>40</sup> Art. 92bis Reglamento (UE) 1313/2013, introducido por el art. 1 del Reglamento (UE) 2020/2221.

<sup>41</sup> *Ex* art. 92ter.4 y Anexo VII bis Reglamento (UE) 1313/2013, introducido por el art. 1 del Reglamento (UE) 2020/2221.

A efectos de gestión, los REACT-EU devienen una ampliación financiera de los fondos estructurales existentes<sup>42</sup>. En coherencia con esta línea programática, los recursos deben aplicarse «de conformidad con las normas del Fondo al que se asignen o transfieran»<sup>43</sup>. Una decisión que, en términos de eficacia para el despliegue de los fondos, y siendo muy dependiente aquélla de la celeridad que consiguiera imprimirse al procedimiento de gestión, ha sido valorada positivamente (sirva como ilustración Navarro Molinés, 2021a: 51). Y ello, además, por cuanto también se incrementó la flexibilidad para aumentar la elegibilidad a nivel interno de los Estados de los nuevos recursos que, por ejemplo, en el caso de España beneficiaron a todas las comunidades autónomas, tal y como se detalla en el tercer epígrafe de este apartado.

Llegados a este punto, por lo que hace al segundo de los elementos principales que configuran el Instrumento Next Generation EU, el MRR, su ambición reside en el logro de «un impacto duradero en la productividad y la resiliencia de la economía de la Unión» (Navarro Molinés, 2021b: 379)<sup>44</sup>. De hecho, su vocación se conforma en torno a seis pilares que inciden de lleno en la transformación estructural de la economía europea: «a) transición ecológica; b) transformación digital; c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas; d) cohesión social y territorial; e) salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis, y f) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades» (art. 3 Reglamento (UE) 2021/241). Para ello,

---

<sup>42</sup> Unos Fondos, por otra parte, que han ido «confirmando el cambio de orientación que la política de cohesión inició a principios de siglo» (Sanz Gómez y Martínez Alarcón, 2022). Véase este mismo estudio acerca de su evolución, con especial referencia al marco financiero plurianual vigente.

<sup>43</sup> *Ex* art. 92ter.5 *in fine* Reglamento (UE) 1313/2013, introducido por el art. 1 del Reglamento (UE) 2020/2221.

A mayor abundamiento, los recursos se distribuyeron para su ejecución a través de los Fondos FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y FSE (Fondo Social Europeo), dentro de los programas operativos del Estado y de las CC. AA. ya existentes, añadiendo un nuevo eje a los mismos.

<sup>44</sup> Dicho de otra manera, el MRR no está concebido como un mero aumento de gasto público que establezca el ciclo de manera puntual, sino en conseguir una incidencia positiva en la capacidad de crecimiento potencial de la economía europea. Huelga afirmar, por tanto, su inidoneidad para aplicarlos a la cobertura de gasto corriente, aun en el marco de un contexto presidido por la fragilidad presupuestaria.

la movilización de recursos desborda cualquier antecedente, pues el MRR asciende, inicialmente, a 672,5 miles de millones de euros, algo menos de la mitad (312,5) como recursos no reembolsables (cerca de 80 para España), y el montante restante (360; hasta 80 para España) como préstamos (art. 2.2 Reglamento (UE) 2020/2094), que se distribuyen entre los Estados miembros con arreglo a criterios de PIB, población y desempleo (art. 11 y anexos II y III Reglamento UE, 2021/241).

No obstante lo anterior, para poder ser beneficiario de los recursos antedichos, se diseña un procedimiento que se diferencia del subyacente a la política de cohesión en, al menos, cuatro cuestiones capitales. En primer lugar, todos los Estados de la Unión Europea deben aprobar planes nacionales que, a su vez, requieren de una evaluación positiva por la Comisión y de una aprobación definitiva por decisión de ejecución del Consejo, por lo que más allá de la delimitación general (de nuevo, *ex* art. 3 Reglamento UE 2021/241), recae sobre los Estados la configuración de sus «programas operativos»<sup>45</sup>, en los que, además, participarán en mayor o menor medida todas las Administraciones (art. 18.4.q). No obstante, y de facto, este requerimiento de contar con un plan nacional entroniza una bilateralidad entre la Comisión Europea y los Estados miembros (Navarro Molinés, 2021b: 381).

En segundo lugar, el desembolso de los recursos económicos resultará condicionado por la satisfacción de hitos sucesivos, incluidas reformas estructurales (art. 4.2 Reglamento UE 2021/241). Este requisito emerge en contraposición al criterio general de reembolso de cuantías aplicadas a proyectos incluidos en los tradicionales programas operativos (De la Fuente, 2024: 1).

En tercer lugar, los recursos «no se distribuyen entre territorios, sino entre políticas palanca» (Murillo-García y García-Nicolás, 2022: 9). De nuevo, por tanto, se diseña un procedimiento de asignación de recursos cuya territorialización, en su caso, deberá instrumentarse a nivel interno de cada Estado, por lo que la bondad constitucional no podrá anticiparse genéricamente. Antes al contrario, aquella deberá ser confrontada con la capacidad tractora del proyecto de inversión de que se trate y, por ende, ofrecerá eventualmente diferentes respuestas en función de la distribución competencial vigente internamente.

Finalmente, la cuarta distinción reseñable se refiere a las auditorías y controles, pues serán los Estados miembros los encargados de asegurar medidas concretas para prevenir, detectar y corregir conflictos de intereses, corrupción

---

<sup>45</sup> De acuerdo con el capítulo III del Reglamento (UE) 2021/241, en el que también se acoge la posibilidad de que la Comisión acepte modificaciones en los propios planes nacionales si aprecia la concurrencia de «circunstancias objetivas» (art. 21.1).

y fraude, evitar la doble financiación... (art. 18.4.r Reglamento UE 2021/241; sobre su acogimiento en el PRTR, véase Gobierno de España, 2021: 201). En términos generales, y dada la naturaleza de cambio estructural que se le asigna al MRR, ello supone que «los Estados deben garantizar el cumplimiento de todas las normas aplicables, en particular sobre ayudas estatales y competencia» (Navarro Molinés, 2021b: 391).

## 2. EL INSTRUMENTO NEXT GENERATION EU Y LAS POSIBILIDADES PARA LA COLABORACIÓN DESDE LA ÓPTICA DEL FEDERALISMO FISCAL

Las transferencias intergubernamentales constituyen uno de los pilares fundamentales sobre los que se edifica la descentralización financiera. Para su diseño, los desarrollos del federalismo fiscal reconocen las dificultades asociadas a una plena vigencia del principio de equivalencia fiscal (Olson, 1969), a tenor del cual cada instancia territorial del poder estatal debería financiar su nivel de gasto sin necesidad de recibir recursos de otras Administraciones (de su mismo nivel territorial o de cualquier otro). En este sentido, la imposibilidad de colmar dicho principio deviene insoslayable ante situaciones de emergencia, como la precipitada por la COVID-19, y ya de por sí resulta inherentemente inaprehensible en cualquier realidad constitucional, como la española, que afirme el principio de igualdad sustantiva en el marco de un Estado social<sup>46</sup>.

Sobre la base de las coordenadas expuestas, el Instrumento Next Generation EU emerge como un mecanismo estabilizador para combatir el impacto directo de la pandemia sobre la economía europea, fundamentalmente a través de los recursos REACT-EU, y con la vocación, personificada por el MRR, de servir además a la transformación estructural de aquélla en la recuperación a medio y largo plazo. Como es bien sabido, son las instituciones de la Unión Europea las que lideran la puesta en marcha de los nuevos fondos europeos, en línea con las mejoras prácticas identificadas por el federalismo fiscal, que atribuyen la función de estabilización económico-financiera al nivel territorial cúspide del edificio de la Administración (Musgrave, 1959; OCDE, 2021; Herrero Alcalde y Lago-Peñas, 2024)<sup>47</sup>.

Dicho lo cual, la contribución a las finanzas públicas de los Estados europeos se construye a partir de mecanismos subsumibles, a tenor del federalismo

<sup>46</sup> Esto es, que se fije como objetivo teleológico «alcanzar una deseable uniformidad sustancial de las condiciones de vida de los ciudadanos» (García Roca, 1997: 55).

<sup>47</sup> Y ello, tanto por cuestiones relacionadas con la fortaleza financiera como por lo que hace a la existencia de externalidades asociadas al ejercicio de funciones de estabilización económica por niveles subcentrales de gobierno.

fiscal, en la categoría de transferencias. En lo que sigue, dada la singularidad asociada a los préstamos —que también eventualmente inciden en la estabilidad presupuestaria subcentral—<sup>48</sup>, se centra la atención en el análisis a la luz del federalismo fiscal de los recursos no reembolsables transferidos a los Estados atinentes a los dos principales instrumentos objeto de análisis en este trabajo: los recursos REACT-EU y el MRR.

En primer lugar, la distinta vocación de ambos tipos de mecanismos, paliativo el primero, transformador el segundo, aconsejan, en línea con la literatura, que cada uno de los dos objetivos expuestos sea cubierto por un fondo diferente (Boadway y Shah, 2007). Un razonamiento similar avala la bondad de la multiplicidad de fondos existentes en el marco de la política de cohesión, siempre y cuando los objetivos de aquéllos sean netamente diferentes.

En segundo lugar, a mayor abundamiento sobre los objetivos de ambos instrumentos descritos en el apartado anterior, los recursos REACT-EU se orientan a la ampliación de programas ya existentes, mientras el mecanismo MRR coloca el foco en la vertiente de financiación de nuevas inversiones. En todo caso, la ambición paliativa y financieramente incremental de fondos existentes asemeja en parte la naturaleza de los REACT-EU a las transferencias de nivelación, por lo que los desarrollos de federalismo fiscal relajarían la necesidad de condicionar el gasto a unos fines más amplios, como aconteció, por ejemplo, respecto del gasto sanitario (Navarro Molinés, 2021b: 378). Por su parte, la finalidad de incrementar el crecimiento y resiliencia de la economía europea predicable del mecanismo de inversiones que personifica el MRR convierte su naturaleza en una transferencia de capital, por lo que la condicionalidad en relación con el destino de los recursos y el desembolso por hitos logrados son recomendaciones consistentes con la literatura (Boadway y Shah, 2007; Dougherty y Montes-Nebreda, 2023).

En tercer lugar, ya entroncando con cuestiones relativas a la colaboración intergubernamental, la capacidad de gestión es un requisito insoslayable que identifica la literatura para la descentralización (OCDE, 2019). En este punto, combinando lo anterior con la celeridad inherente tanto al despliegue del REACT-EU como del MRR, la ampliación de la dotación económica de programas ya existentes favorece los procedimientos de gestión y mantiene la autonomía de acciones financiables asociada al REACT-EU.

Por su parte, la necesidad de contar con un plan a nivel nacional transversal para el despegue del MRR exigirá, de partida, la coordinación entre los

---

<sup>48</sup> La utilización de la palanca inversora que ofrecen los préstamos está siendo explotada en menor medida hasta la fecha, y fundamentalmente a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

diferentes niveles territoriales de la Administración para su despliegue (OCDE, 2019). Respecto de la elaboración del propio plan, amén del escaso margen de tiempo que medió para su presentación (antes del 30 de abril de 2021, *ex art. 18.1 Reglamento UE 2021/241*), un proyecto a escala nacional necesariamente debe superar las eventuales externalidades asociadas programas de estabilización económica. Con otras palabras, en este tipo de escenarios debe superarse la «trampa del consenso», por lo que la recomendación predicable de los desarrollos de la literatura es que el Estado central asuma su coordinación, formal y material (Martínez-Vázquez, 2021); con mayor razón si la transferencia de fondos, como ocurre con los recursos MRR, dependen de la aprobación de diferentes reformas ligadas a competencias del Estado central<sup>49</sup>.

Dicho lo cual, si en el propio plan, más allá de delinear las líneas estratégicas, se otorga un margen para la selección de proyectos de inversión, en el que caso de que éstos resulten independientes en términos de efectos externos, el principio de subsidiariedad y la rendición de cuentas aconsejan profundizar en la descentralización (Oates, 1972). Esto es, que se facilite que sean los Gobiernos subcentrales los que mantengan un nivel de autonomía considerable. *A contrario*, en el caso de proyectos con claros efectos suprarregionales/supralocales, la capacidad de selección de los mismos debería asignarse, respectivamente, al Estado central/región.

Análogamente, desde el punto de vista de la asignación descentralizada de fondos, en el caso de que pueda argumentarse la existencia de externalidades, deberá ser el Estado central quien ostente potestades coordinadoras para repartir los recursos entre el resto de Administraciones. De lo contrario, parece sensato inferir que sea la cooperación el mecanismo para lograr una asignación de los recursos entre las diferentes Administraciones.

Por todo lo expuesto, la bondad en la selección de una u otra técnica de colaboración intergubernamental para el despliegue del Instrumento Next Generation EU, a tenor de los desarrollos de federalismo fiscal, quizá no puede desprenderse genéricamente y para todos los casos y estadios por los que transita la materialización del Instrumento. De hecho, y más allá de un planteamiento estratégico a nivel nacional, cuya coordinación desde el federalismo fiscal se entiende que debe liderar el nivel territorial superior, lo cierto es que esta capacidad de coordinación perdería/ganaría fuerza en función de la propia naturaleza, tanto individual como conjunta, de los concretos proyectos a financiar.

---

<sup>49</sup> Véase, al efecto, tanto el planteamiento que realiza el propio PRTR como algún trabajo que ha tratado de evaluar las reformas que vienen desarrollándose (sirva como ejemplo De la Fuente, 2024).

### 3. UNA MIRADA A LA PRAXIS: LA COLABORACIÓN EN EL DESPLIEGUE DEL INSTRUMENTO NEXT GENERATION EU

La diferente ambición de los dos componentes principales del Instrumento Next Generation EU —REACT-EU y MRR— motiva que el análisis constitucional de las relaciones de colaboración subyacentes a su despliegue se realice de forma separada. De hecho, en las secciones anteriores se ha constatado cómo no solo el objetivo prioritario de cada uno de los dos mecanismos financieros responde a una vocación temporal diferente, sino que también se revelan disímiles elementos sustanciales de la gestión y de la distribución territorial de los fondos.

Sobre la base de lo anterior, y comenzando el análisis por el mecanismo REACT-EU, el contexto de emergencia sanitaria, como se ha anticipado, es la clave principal para explicar la flexibilización de los gastos financiables, tanto material como procedimentalmente. No en vano, en términos de las relaciones de colaboración, a nuestro juicio la situación de desplome de los ingresos públicos (y de presión sobre las necesidades de gasto) para todas las Administraciones españolas parece avalar el encuadre de la naturaleza del mecanismo REACT-EU en el ámbito del auxilio financiero intergubernamental, que, en palabras del Tribunal Constitucional, «no es menester justificar en preceptos concretos» (STC 18/1982, FJ 14)<sup>50</sup>.

Lo cual, en consecuencia, traslada la cuestión acerca de la bondad constitucional del auxilio en el procedimiento que presidió la distribución de los recursos entre el Estado central y las CC.AA. en un momento, además, en el que regía el estado de alarma. Un hecho que, a su vez, avala que la distribución de recursos pudiera ampararse reforzadamente en la potestad de coordinación del Estado central, desplegándose ésta en dos frentes complementarios.

De un lado, con perspectiva general en relación con las implicaciones que para el conjunto de la actividad productiva contenía el despliegue de fondos REACT-EU, vitales para superar socioeconómicamente la emergencia sanitaria, aquél podría incardinarse en la potestad de coordinación general atinente al art. 149.1.13.º CE. Esta línea argumental resulta, además, consistente con los desarrollos de federalismo fiscal anticipados en el epígrafe anterior y que asignan la función estabilizadora al nivel central, dada la

---

<sup>50</sup> Para ofrecer un indicio adicional sobre la delicada salud de las finanzas públicas a nivel regional, en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, esta región contaba vía programas operativos FEDER-FSE con un total de 217 millones de euros para todo el periodo 2014-2020. La cuantía de recursos REACT-EU, por su parte, ascendió a 267 millones.

doble naturaleza estabilizadora —sanitaria y económica— del mecanismo REACT-EU.

Y, de otro lado, precisamente en aplicación del principio de especialidad, dada la imbricación entre el propio mecanismo REACT-EU y la emergencia sanitaria, parece que también cabría aducir el ejercicio de potestades de coordinación que, en el contexto pandémico, pudiere ofrecer el artículo 149.1.16.º CE. Adicionalmente, a tenor de las cifras presupuestarias, diez mil millones de euros de los cerca de 12,5 inicialmente correspondientes a España fueron asignados a las CC.AA.<sup>51</sup>, cuyo reparto se efectuó siguiendo los criterios de distribución establecidos en el anexo VII bis del Reglamento 1303/2013 (modificado por el Reglamento 2020/2221)<sup>52</sup>. Quizá, sobre todo por esto último, se dificulte una argumentación que tendiere a razonar una extralimitación del Estado central<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> El resto, gestionado por el Estado central, dirigió los esfuerzos a acciones directamente relacionadas con la vacunación de la población, tal y como se detalla en la página web del Ministerio de Sanidad (<https://www.sanidad.gob.es/organizacion/fondosUE/react.htm>, última consulta: 2/4/2025). Por otra parte, la ampliación de los fondos en unos 2,5 miles de millones de euros para España se distribuyó entre los programas POPE FEDER y FEAD plurirregional; por tanto, asignando sus cuantías a las CC.AA. (tal y como detalla la página web del Ministerio de Hacienda (última consulta, 10/4/2025: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Fondo-REACT-EU.aspx>).

<sup>52</sup> Sucintamente, los criterios son los siguientes. El primero va dirigido a medir el impacto de la pandemia en la riqueza de cada comunidad autónoma, con un peso equivalente a las dos terceras partes del reparto total. El segundo indicador mide el impacto de la crisis en el desempleo, con un peso en el reparto total igual a las dos novenas partes de la asignación. El tercer indicador mide el impacto de la crisis en el desempleo juvenil (quince a veinticuatro años), tiene un peso de una novena parte de la asignación total.

<sup>53</sup> En este punto, aunque escapa a la ambición de este trabajo, debe reseñarse que fondos adicionales del Estado central dirigidos al auxilio financiero de las CC.AA., quizá salomónicamente, siguieron, fundamentalmente, los criterios de población ajustada recogidos en el actual sistema de financiación autonómica de régimen común, también para las regiones financieramente forales. Así se desprende del Real Decreto 684/2021, de 3 de agosto, por el que se establecen la distribución y los aspectos necesarios para poder efectuar el libramiento de la dotación adicional de recursos para las comunidades autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, prevista en el art. 117 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. La determinación de la transferencia del fondo extraordinario a las comunidades de País Vasco y Navarra se calculará según la población ajustada de 2020; por tanto, de acuerdo con los criterios para el cálculo de necesidades de las comunidades de régimen común de acuerdo con la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el

Finalmente, respecto de la asignación *ad intra* de las comunidades autónomas de los recursos a los diferentes programas operativos, la aprobación sí dependía del Ministerio de Hacienda<sup>54</sup>. En la praxis, empero, la aquiescencia generalizada del Estado central a las propuestas de las CC. AA. para la aplicación de los fondos personifica una relación de cooperación informal (a lo más, una coordinación formal). Por tanto, no parece poder concluirse, de nuevo, una invasión competencial, si, además, se pone de relieve la vigencia del estado de alarma.

Llegados a este punto, por lo que hace al MRR, el primer hito para poder ser beneficiario de los recursos que contiene es la elaboración de planes nacionales que, en última instancia, deben ser remitidos por los Gobiernos nacionales a la Unión Europea, a fin de que puedan ser aprobados por el Consejo<sup>55</sup>. A consecuencia de todo lo expuesto, en línea con lo acontecido en otros Estados de la Unión Europea (Comité Europeo de las Regiones, 2021), la participación de los Gobiernos subcentrales en la elaboración del PRTR se juridificó en España como un procedimiento de consulta, una suerte de trámite de audiencia (*ex art. 13.2 Real Decreto-ley 36/2020*).

Por tanto, desde el punto de vista de las relaciones de colaboración subyace de facto el ejercicio de la potestad coordinadora del Estado *ex art. 149.1.13.º CE*, en línea con la necesidad de minoración de externalidades en un mecanismo, MRR, cuya vocación teórica reside en una transformación estructural de la economía y, asimismo, con la necesidad preceptiva de que el propio plan integre «la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto» que supone el ejercicio «de cierto poder de dirección»<sup>56</sup>. En esta línea, el principal órgano de dirección y coordinación del PRTR queda conformado por cargos del Gobierno central (*ex art. 14.2 Real Decreto-ley 36/2020*)<sup>57</sup>, pues, como se ha aducido, «a diferencia de la Política de Cohesión, los Fondos de Recuperación y Resiliencia no se encuentran territorializados a través del

---

sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

<sup>54</sup> Al efecto, véase las disposiciones contenidas en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

<sup>55</sup> Siguiendo, como se ha anticipado, las prescripciones del Capítulo III del Reglamento (UE) 2021/241.

<sup>56</sup> Precisamente, tal y como entiende el Tribunal Constitucional la coordinación (de nuevo y, respectivamente, las STC 32/1983, FJ 2 y STC 214/1989, FJ 20 f).

<sup>57</sup> Creándose para la coordinación intergubernamental, como se ha anticipado, la Conferencia Sectorial del PRTR (*ex art. 19 Real Decreto-ley 36/2020*), cuyo cometido, a tenor de su propio reglamento, no es el reparto territorializado de créditos, sino de la conferencia respectiva que tenga competencias por razón de la materia.

Método Berlín [...]. Son Fondos del Estado y, en consecuencia, así deben ser implementados para conseguir el interés general que se persigue tras ellos» (Navarro Molinés, 2021b: 467).

Así las cosas, debe añadirse, además, que uno de los pilares fundamentales sobre los que se articula el PRTR son los proyectos estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (los PERTE). Su vocación tractora, esto es, devenir «proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española» (art. 8.1 Real Decreto-ley 36/2020) motiva que la decisión de aprobarlos, que se residencia en el Consejo de Ministros (art. 8.2), también sea consistente con los desarrollos del federalismo fiscal, dada, sobre el papel, la existencia de efectos externos importantes inherentes a la naturaleza de un PERTE (y cuyo encuadre competencial resultaría el artículo 149.1.13.º CE).

El pero que pudiere generar la controversia en términos constitucionales respecto del despliegue a nivel regional de fondos MRR lo supondría el hecho de que las comunidades autónomas se conviertan, en línea con la doctrina que defiende las cautelas asociadas al ejercicio del poder de gasto estatal, en meras «ejecutoras de programas decididos externamente en ámbitos para los que cuentan con competencias exclusivas» (Fernández Leiceaga y Lago-Peñas, 2024: 6). Por ello, tanto en este caso como respecto del conjunto de fondos que vienen gestionando las CC. AA., para perfilar una respuesta, siquiera indicaria, capital resulta desbrozar en primer lugar las diferentes fuentes de financiación por las que las regiones han accedido a recursos MRR.

Al efecto, la recepción de fondos del MRR por parte de las CC. AA. pende de dos vías principales (Navarro Molinés 2021a: 85 y ss.): a) como beneficiarias de concesiones directas, licitaciones y/o convenios promovidos por el Estado central, entre las que se incluyen las convocatorias de los PERTE impulsados por los diferentes ministerios; y b) a través del reparto de fondos efectuado por las diferentes conferencias sectoriales (*ex* art. 44 Real Decreto-ley 36/2020). Con base en los datos presupuestarios, en un primer momento el despliegue del MRR se vehiculó fundamentalmente mediante la asignación a las CC. AA. de recursos vía conferencias sectoriales (Murillo-García y García-Nicolás, 2022: 18). A tenor de los últimos datos disponibles al cierre de este trabajo y correspondientes a diciembre de 2024, la recepción de fondos vía conferencias sectoriales sigue siendo predominante en siete CC. AA., junto con Ceuta y Melilla, y sensiblemente menor en otras diez<sup>58</sup>. Dicho lo cual, y con perspectiva

---

<sup>58</sup> Tal y como atestiguan los datos que se proporcionan en el siguiente enlace de la herramienta ELISA: <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/elisa-el-plan-en-cifras> (última consulta, 22/04/2025).

de conjunto, la asignación de recursos a las CC.AA. en relación con el MRR no sigue un criterio uniforme, pero de facto sí guarda una estrecha relación con el elemento poblacional<sup>59</sup>.

Así las cosas, a pesar de la sustancial capacidad del Estado central para orientar tanto la distribución territorializada de los fondos (parcialmente, en todo caso, en el marco de las conferencias sectoriales) como su influencia (en este caso mayor) en el marco de las iniciativas que patrocina y de las que resultan beneficiarias las CC. AA., la crítica doctrinal a la autonomía financiera de estas derivaría justamente de la extralimitación del poder de gasto del Estado.

Con perspectiva asociada a la praxis, parece no poder descartarse la existencia de vías de cooperación informales a la hora de seleccionar los proyectos que se desarrollan en cada una de las regiones en materias de su competencia cuando los recursos provienen de concesiones directas, licitaciones y/o convenios promovidos por el Estado central, incluidos los PERTE. Adicionalmente, en el caso de los recursos territorializados y asignados a las CC. AA. vía conferencias sectoriales, de nuevo la praxis parece ofrecer pistas acerca de una autonomía regional real para la selección de proyectos. Indiciariamente, lo anterior puede cohonestarse con el hecho de que la escasa conflictividad judicial viene produciéndose más en términos de insuficiencia fondos percibidos que no en lo que hace a la autonomía en la asignación de los efectivamente recibidos<sup>60</sup>.

A tenor de todo lo expuesto, quizá, a modo de corolario, pueda argumentarse que la necesaria coordinación inicial del Estado en el caso del MRR es seguida por una cooperación informal entre ambos niveles territoriales de la Administración cuando los recursos provienen del ejercicio del poder de gasto del Estado, y con una autonomía financiera real de las CC.AA. cuando los fondos han sido territorializados en el marco de las conferencias sectoriales.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

El Instrumento Next Generation EU personifica la mayor respuesta financiera coordinada a escala europea ante una crisis sistémica como la precipitada por la irrupción de la COVID-19. El Instrumento se construye sobre

---

<sup>59</sup> De nuevo, véase, al efecto, los datos que se proporcionan en el siguiente enlace de la herramienta ELISA: <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan> (última consulta, 22/04/2025).

<sup>60</sup> Lo que, por su parte, parece no ocurrir entre CC.AA., donde la explotación de relaciones de colaboración para ejecutar proyectos que trasciendan una región, en lo que sabemos, es —¿prácticamente?— inexistente.

dos elementos principales —REACT-EU y MRR—, que asimismo se orientan a dos objetivos complementarios pero diferenciables. Mientras el primero de ellos tenía como fin primordial mitigar contracíclicamente los efectos de corto plazo derivados directamente de la pandemia, el MRR se fundamenta en la transformación del tejido productivo europeo a medio y largo plazo.

A resultas de lo anterior, en todos los Estados de la Unión la magnitud de los fondos comprometidos y la ambición de los mismos precisa de la participación de los distintos niveles territoriales de la Administración. Lo cual, a su vez, resulta un doble reto, por cuanto la celeridad inherente a los procedimientos que guían el despliegue de los diferentes fondos eleva sustancialmente tanto las exigencias operativas de todas las Administraciones como el propio seguimiento del PRTR, dada la multiplicidad de agentes involucrados. En suma, las relaciones intergubernamentales emergen como la clave de bóveda para asegurar el éxito de la respuesta de Europa al impacto de la pandemia. Viejos retos, todos ellos, largamente conocidos.

Así las cosas, el objetivo de este trabajo ha consistido en extender la discusión constitucional en torno a las relaciones intergubernamentales de colaboración entre el Estado central y las CC. AA. para el despliegue (aún en ejecución) del Instrumento, tratando de aventurar las propias posibilidades y límites de los mecanismos colaborativos<sup>61</sup>. A tal fin, a la doctrina constitucional acerca del principio de colaboración se incorporan los desarrollos del federalismo fiscal y, por su importancia, las coordinadas contextuales y fines de los nuevos fondos europeos.

Con base en los fundamentos expuestos, a nuestro juicio resulta extremadamente complicado ofrecer un diagnóstico genérico acerca de la superioridad de una técnica de colaboración; a lo más, parece poder desprenderse un papel coordinador destacado del Estado central, que a tenor de la praxis parece haberse ejercido observando el principio de proporcionalidad. Y ello, tanto en el caso del REACT-EU, donde el auxilio sustentado en competencias coordinadoras parece erigirse en fundamento jurídico (fundamentalmente, arts. 149.1.13.º y 149.1.16.º CE), como en el caso del MRR, donde la crítica autonómica sobre su participación financiera individual y su capacidad de selección de proyectos se erigirían en el correlato de la discrecionalidad estatal.

Al efecto, mientras que los recursos REACT-EU se territorializaron fundamentalmente siguiendo los criterios comunitarios y los recursos adicionales provistos por el Estado central siguieron las prescripciones del sistema de

---

<sup>61</sup> Siendo conscientes de la importancia de las relaciones verticales y horizontales de colaboración para el despliegue del instrumento, para mantener la discusión en unos límites manejables hemos circunscrito el análisis a las relaciones que más atención suscitan por parte de la doctrina.

financiación de régimen común, en el caso de los MRR, en conjunto, parece poder inferirse una suerte de criterio poblacional a la hora de asignar territorialmente los recursos en el marco de las conferencias sectoriales. Sea como fuere, la mayor crítica doctrinal a la autonomía financiera de las comunidades autónomas vendría por la extralimitación del poder de gasto del Estado, una razón que, a la vista de la praxis, parece no poder descartar la existencia de vías de cooperación informales a la hora de seleccionar los proyectos que se desarrollan en cada una de las regiones en materias de su competencia cuando los recursos provienen de concesiones directas, licitaciones y/o convenios promovidos por el Estado central, incluidos los PERTE. Adicionalmente, en el caso de los recursos territorializados y asignados a las CC.AA. vía conferencias sectoriales, de nuevo la praxis parece ofrecer pistas acerca de una autonomía regional real para la selección de proyectos. La profundización del análisis constitucional respecto de las relaciones de colaboración subyacentes al desglose de los proyectos en curso ofrece vías para la extensión de esta investigación.

Llegados a este punto, quizá una de las lecciones que pueda extraerse del Instrumento Next Generation EU es el aprendizaje que en términos procedimentales han logrado las Administraciones públicas de todos los Estados de la Unión. En el marco de la incertidumbre asociada al contexto geopolítico de nuestros días, las nuevas reglas de colaboración, formales e informales, deben servir para canalizar nuevas iniciativas, como la ReArm Europe. Con todo, el éxito de la necesaria colaboración intergubernamental, tal y como se ha afirmado, depende en buena medida del factor personal y, en no pocos casos, de un papel no menor de la informalidad (Wyplosz, 2005; Skoog, 2005; Esteve *et al.* 2013; Sáenz Royo, 2013b: 199 y ss.). Pero esa sí es una historia para otra ocasión.

### **Bibliografía**

- Albertí Rovira, A. (1985). Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5, 135-177.
- Alberton, M. (2020). La praxis de las relaciones intergubernamentales en España: un examen cuantitativo y cualitativo de la cooperación en materia ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11 (2), 1-44. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda2904>.
- Alda-Fernández, M. y Ramos, J. A. (2024). Las políticas de clima en contexto de Gobierno multinivel: relaciones intergubernamentales a nivel subnacional en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 56-73. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.11332>.
- Álvarez Vélez, M.<sup>a</sup> I. (2023). Reparto competencial en materia sanitaria y las complicaciones surgidas durante el Estado de alarma en España. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 128, 101-127. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.128.04>.

- Armendariz, S., Cabezón, E., Cui, L. Q., Domit, S., Iancu, A., Magistretti, G., Srinivas, R. y Wong, Y. C. (2024). *Taming Public Debt in Europe: Outlook, Challenges and Policy Responses* (IMF Working Paper Series, 181). International Monetary Fund. Disponible en: <https://doi.org/10.5089/9798400285806.001>.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2025). *Opinión sobre riesgos fiscales*. Opinión, 1/25. AIReF. Disponible en: <https://is.gd/WajHOU>.
- Baena, P., de la Fuente, Á., del Alcázar, J., Riesgo, J. P. y Sicilia, J. (2023). *El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en España: balance provisional y propuestas de mejora* (Estudios sobre la Economía Española, 2023/03). FEDEA. Disponible en: <https://is.gd/eyrzZ6>.
- Blanco, R., Mayordomo, S., Menéndez, Á. y Mulino, M. (2021). *El impacto de la crisis del COVID-19 sobre la vulnerabilidad financiera de las empresas españolas* (Documentos Ocasionales, 2119). Banco de España. Disponible en: <https://is.gd/Pv5Leq>.
- Blanco Valdés, R. L. (2012). *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Boadway, R. y Shah, A. (eds.) (2007). *Intergovernmental Transfers: Principles and Practice*. Washington D. C.: The World Bank.
- Caamaño Domínguez, F., Díez Bueso, L., Fernández Alles, J. J., Gálvez Muñoz, L., Montilla Martos, J. A., Sáenz Royo, E. y Tajadura Tejada, J. (2022). Encuesta sobre la Cooperación en el Estado Autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 15-101. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.49.2022.33840>.
- Cofrades Aquilé, L. (2024). La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la TSC 124/2023, de 26 de septiembre). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 200-217. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11347>.
- Comisión Europea (2021). *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: Facts and Figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://is.gd/E9QK3z>.
- Comité Europeo de las Regiones (2021). *La participación de municipios, ciudades y regiones en la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia: resultados de la consulta específica del CDR-CMRE*. Comité Europeo de las Regiones. Disponible en: <https://is.gd/nTdfca>.
- Cruz Alli, J. (1997). La cooperación entre comunidades autónomas. El Acuerdo entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral De Navarra. *Estudios de Deusto*, 45 (2), 247-268. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-45\(2\)-1997pp247-268](https://doi.org/10.18543/ed-45(2)-1997pp247-268).
- Dougherty, S. y Montes-Nebreda, A. (2023). *The multi-level fiscal governance of ecological transition* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism, 44). Paris: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/2051f0f7-en>.
- Esteve, M., Boyne, G., Sierra, V. y Ysa, T. (2013). Organizational Collaboration in the Public Sector: Do Chief Executives Make a Difference? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 23 (4), 927-952. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/mus035>.
- Fernández Leiceaga, X. y Lago-Peñas, S. (2024). *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: una perspectiva regional* (Working Pappers-IVIE, 4). Disponible en: <https://www.ivie.es/downloads/docs/wpivie/wpivie-2024-04.pdf>.

- Fuente, Á. de la (2024). The Reforms component of the Spain's Recovery Plan (Estudios sobre la Economía Española; 2024/08). FEDEA. Disponible en: <https://is.gd/DJ4xqn>.
- Galera Victoria, A. (2023). Las relaciones de colaboración de Ceuta y Melilla con el Estado, las comunidades autónomas y la Unión Europea. *Revista de Derecho Político*, 118, 177-199. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.118.2023.39102>.
- García Morales, M.<sup>a</sup> J. (2009). Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales. En X. Arbós Marín (coord.). *Las Relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: la posición de los actores* (pp. 41-134). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- García Roca, J. (1997). Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)/Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, 47, 45-96.
- Garrido Mayol, V. y Vidal Beltrán, J. M. (2023). Reflexiones y propuesta sobre el modelo de estado autonómico. *Corts. Anuari de Dret Parlamentari/Cortes. Anuario de Derecho Parlamentario*, 37, 19-82.
- Gimeno Feliu, J. M. (2022). Los fondos Next Generation: su aplicación en España desde la perspectiva del sistema de distribución territorial. En *Informe Comunidades Autónomas 2021* (pp. 59-90). Observatorio de Derecho Público. Disponible en: <https://is.gd/rYSbTz>.
- Gobierno de España (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Gobierno de España. Disponible en: <https://bit.ly/42MqnzM>.
- Goelzhauser, G. y Konisky, D. M. (2020). The State of American Federalism 2019-2020: Polarized and Punitive Intergovernmental Relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 50 (3), 311-343. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa021>.
- González Ayala, M.<sup>a</sup> D. (2009). Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: la diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma. *InDret*, 1, 1-25.
- González García, I. (2009). Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas. *Revista de Estudios Políticos*, 145, 97-118.
- González Ríos, I. (2024). La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. *Revista de Estudios de la Administración Autonómica y Local*, 21, 55-73. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11275>.
- Hankla, C. R. (2009). When is Fiscal Decentralization Good for Governance? *Publius: The Journal of Federalism*, 39 (4), 632-650. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjn034>.
- Herrero Alcalde, A. y Lago-Peñas, S. (2024). *Decentralization and the Management of Extreme Events: Does Multilevel Governance Matter?* (Working paper, 24-07). International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Disponible en: <https://icepp.gsu.edu/files/2025/01/paper2407.pdf>.
- Hidalgo Pérez, M. (2021). Las siete pruebas de la gestión de fondos europeos. *ESADE, Center for Economic Policy*, 13-09-2021. Disponible en: <https://is.gd/XsqM1v>.
- Martínez Vázquez, J. (2021). *Adapting Fiscal Decentralization Design to Combat Climate Change* (Climate Governance Papers). Washington D. C.: The World Bank. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/35899>.

- Montero Rodríguez, C. (1988). La solidaridad constitucional y sus problemas en el Estado Autonómico. En *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución* (vol. 2) (pp. 1241-1275). Madrid: Ministerio de Justicia.
- Montilla Martos, J. A. (2011). Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación. *Revista de Estudios Políticos*, 151, 153-199.
- Murillo-García, E. y García-Nicolás, C. (2022). El plan de recuperación: claves, papel de las CC. AA. y algunos retos tras su puesta en marcha. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30, 6-26. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.11071>.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Navaltropo Ballesteros, T. (2024). La obligatoriedad de los acuerdos de las conferencias sectoriales: una lectura marcada por el principio de cooperación. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2024, 14-37.
- Navarro Molinés, G. (2021a). 2020, inicio de una década histórica en fondos europeos. Especial referencia al instrumento Next Generation vía Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y reflexión aragonesa de los Fondos React-EU. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 20, 43-101.
- Navarro Molinés, G. (2021b). *Manual de fondos europeos: programación, gestión, control y evaluación. Especial referencia a los aspectos prácticos de los fondos de recuperación y resiliencia*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 49, 479-487.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2021). The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. En *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/a2c6abaf-en>.
- Pérez Moreno, A. (1978). Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional. En *Estudios sobre el proyecto de Constitución* (pp. 703-715). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pradera, J. (1993). La liebre y la tortuga. *Claves de Razón Práctica*, 38, 24-33.
- Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2021). Un balance sobre la conflictividad y la cooperación en la resolución de las controversias competenciales. En C. Colino (coord.). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 149-182). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ridaura Martínez, M.ª J. (2013). Las relaciones horizontales de colaboración entre comunidades autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento. *Teoría y Realidad Constitucional*, 88, 215-244. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.88.2013.12794>.
- Romero-Jordán, D. y Sanz-Sanz, J.F. (2021). La débil salud de las finanzas públicas en el tránsito a la era pos-COVID. *Cuadernos de Información Económica*, 282, 45-53.

- Sáenz Royo, E. (2013a). Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 97, 45-71.
- Sáenz Royo, E. (2013b). La participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones estatales: mitos y realidades. En *Cooperación y reparto competencial en los Estados descentralizados* (pp. 189-209). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Sanz Gómez, M.<sup>a</sup> M. y Martínez Alarcón, M.<sup>a</sup> L. (2022). La política de cohesión y la gestión de los fondos europeos en el periodo de programación 2021-2027: ¿continuidad, inflexión o disrupción? *Revista de Estudios Políticos*, 197, 359-384. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.197.12>.
- Skoog, G. E. (2005). *Supporting the Development of Institutions-Formal and Informal Rules: An Evaluation Theme Basic Concepts* (UTV Working Paper, 3). SIDA, Swedish International Development Cooperation Agency. Disponible en: <https://is.gd/ExK9bl>.
- Tajadura Tejada, J. (2010a). *El principio de cooperación en el Estado autonómico*. Granada: Comares.
- Tajadura Tejada, J. (2010b). Los convenios de cooperación entre comunidades autónomas: marco normativo y propuestas de reforma. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 11, 206-254.
- Tajadura Tejada, J. (2018). La Conferencia de Presidentes: origen, evolución, y perspectivas de reforma. *Revista de Derecho Político*, 101, 549-572. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21971>.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2024). *La absorción de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (Informe Especial, 13). Tribunal de Cuentas Europeo. Disponible en: <https://is.gd/oZaWsa>.
- Weaver, R. K. (2020). Policy Dynamics in Federal Systems: A Framework for Analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 5 (2), 157-187. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa003>.
- Wyplosz, Ch. (2005). Fiscal Policy: Institutions Versus Rules. *National Institute Economic Review*, 191, 64-78. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0027950105052661>.
- Zambonino Pulito, M. (2018). La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas de orgánicas de colaboración, coordinación y cooperación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, 230-263. Disponible en: <https://doi.org/10.71296/raap.126>.